Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7088**
14. Wahlperiode
(zu Drucksache 14/7033)
10. 10. 2001

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über die integrierte Finanzdienstleistungsaufsicht – Drucksache 14/7033 –

Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1 (Artikel 2 Nr. 9)

Dem Vorschlag des Bundesrates mit den vorgesehenen Ergänzungen wird nicht gefolgt. Er führt zur Aushöhlung der Funktion der Bundesanstalt in der Bankenaufsicht und der politischen Verantwortung des Bundesministers:

Die Formulierung, wonach die laufende Überwachung durch die Deutsche Bundesbank gemäß Absatz 2 erfolgt, lässt für ein Tätigwerden der Bundesanstalt in diesem Bereich keinen Raum mehr. Der Entwurf der Bundesregierung, der vorsieht, dass die laufende Überwachung „in der Regel“ durch die Hauptverwaltungen der Bundesbank erfolgt, ermöglicht der Bundesanstalt demgegenüber die angemessene Beteiligung, die sie für ihre Aufgabe braucht.

Die ausdrückliche Erwähnung der Bewertung der Unterlagen als Kriterium der laufenden Aufsicht würde die Bundesanstalt hinsichtlich ihrer unabweisbaren Bewertungsbefugnis und damit in ihrer Funktion unangemessen einschränken. Durch die weiteren Ergänzungen „insbesondere“ sowie durch den Einschluss der „sonstigen Erkenntnisse“ würde diese Einschränkung noch weitergehender.

Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Erwähnung ist es der Bundesbank unbenommen, infolge der Auswertung der Prüfungsunterlagen eigene Bewertungen vorzunehmen. Allein schon wegen der Masse der zu prüfenden Institute und insbesondere bei örtlichen Prüfungen wird sich die Bundesanstalt in der Praxis hierauf verlassen müssen. Dies geht bereits aus dem Entwurf zu § 7 Abs. 2 Satz 3 KWG hervor. Die Bewertung kann der Bundesbank jedoch nicht grundsätzlich vorbehalten und der Bundesanstalt damit grundsätzlich vorenthalten werden. Die vorgeschlagene Konkretisierung des Begriffs der laufenden Überwachung, um den Aufgabenbereich der Landeszentralbanken klarer abzugrenzen, unterläuft das zugrunde liegende Konzept.

Gleiches gilt für den Vorschlag, in Absatz 2 den Landeszentralbanken in Bezug auf bestimmte Kreditinstitute Verwaltungsaktbefugnis zuzugestehen.

Bei einer Befugnis der Landeszentralbanken zum Erlass von Verwaltungsakten wird die Einheitlichkeit der Aufsicht gefährdet, zumal auch hinsichtlich der Rechtsbehelfe eine bundesweit unterschiedliche Behandlung und Rechtsprechung wahrscheinlicher würde. Dieser Vorschlag ist auch deshalb kritisch zu beurteilen, weil er zu einer Regionalisierung der Bankenaufsicht und möglicherweise zu regulatorischen Arbitrage-Situationen führen könnte.

Auch soweit der Vorschlag Einvernehmen bei der Richtlinienkompetenz enthält, ist dies zu weitgehend. Der Entwurf orientiert sich an den Beteiligungserfordernissen der gegenwärtigen KWG-Regeln. Bisher ist das Erfordernis Einvernehmen mit der Bundesbank für den Bereich der laufenden Überwachung nicht vorgesehen. Für eine Abweichung von dieser bewährten konzeptionellen Gewichtung des Status quo besteht kein Anlass.

Die bisherige Formulierung in § 7 Abs. 2, dass die Bundesanstalt bei ihren Aufsichtsmaßnahmen die Prüfungsfeststellungen der Bundesbank „in der Regel“ zugrunde legt, soll ebenfalls beibehalten werden. Dies ist auch der Ausdruck dafür, die letzte Entscheidung beim politisch Verantwortlichen für die Aufsicht – beim Bundesminister der Finanzen – zu belassen.

Die Besorgnis einer Schwächung der Bundesbank ist auch im Übrigen nicht begründet. Der Gesetzentwurf stärkt gerade die Rolle der Landeszentralbanken. Weitere Verschiebungen zugunsten der Bundesbank schwächten hingegen die Stellung der Bundesanstalt und führten zu einer Aushöhlung des Konzepts. Aufgaben und Verantwortung noch weitergehend den Landeszentralbanken zuzuweisen bedeu-

Zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers vom 10. Oktober 2001

tete nicht nur Gefahr der Zersplitterung der Bankenaufsicht, sondern würde auch zu einer in Fragen der Bankenaufsicht kaum eigenständig handlungsfähigen, nur mit Befugnissen in Ausnahmefällen versehenen Behörde führen. Die Verantwortung muss dort bleiben, wo politische Legitimation besteht. Dies ist nach § 6 KWG die Bundesanstalt und letztlich der verantwortliche Bundesminister der Finanzen.

Würden die Vorschläge umgesetzt, so bestünde die Gefahr, dass die Landeszentralbanken regional eine de facto von der Bundesanstalt weitgehend abgekoppelte Aufsicht betreiben. Dies schwächt ohne sachliche Veranlassung – gegenüber dem Status quo – die Bankenaufsichtssäule der Anstalt und letztlich auch den Finanzplatz Deutschland.

Zu Artikel 2 Nr. 46 und 49

Ein gesetzlich verankertes „Vorbehalten der Durchführung örtlicher Prüfungen zugunsten der Landeszentralbanken“ ist zur gesetzlichen Verankerung der anerkannten Rolle der Landeszentralbanken nicht nur unnötig, sondern auch für Funktion und Einfluss der Bundesanstalt schädlich, da die Bundesanstalt dann nur in Ausnahmefällen überhaupt selbst tätig werden könnte. Würden diese Vorschläge umgesetzt, so bestünde die Gefahr, dass die Landeszentralbanken regional eine de facto von der Bundesanstalt weitgehend abgekoppelte Aufsicht betreiben. Die gleichen Gründe sprechen auch dagegen, der Bundesbank das Initiativrecht für Sonderprüfungen zu übertragen. Ohne sachliche Veranlassung würde dies – gegenüber dem Status quo – die Bankenaufsichtssäule der Anstalt schwächen. Die Bundesregierung kann die Vorschläge des Bundesrates daher nicht befürworten.

Zu Nummer 2 (zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Vorschläge des Bundesrates berücksichtigen kaum die bisherigen entgegenkommenden Schritte der Bundesregierung und die hinter dem Konzept stehenden grundsätzlichen Überlegungen. Auch diesen Vorschlägen kann die Bundesregierung deshalb nicht beitreten.

Dass die laufende Überwachung dezentral ausgeübt wird, bedeutet nicht die dezentrale Ausrichtung von Aufsichtskompetenz im Sinne einer regionalen Finanzmarktaufsicht. Die aufsichtsrechtliche Verantwortung muss trotz der Arbeitsteilung auch im Sinne der Wettbewerbsneutralität in einer Hand bleiben, und zwar in der, die letztlich auch die politische Verantwortung trägt. Das ist und bleibt die Anstalt im Geschäftsbereich des letztlich verantwortlichen Bundesministeriums der Finanzen.

Die Bundesbank nimmt – erstmals gesetzlich gesichert und mit Blick auf die künftigen, aus Basel II resultierenden Anforderungen in erheblichem Maße erweitert – ihren Aufgabenbereich sowohl hinsichtlich der Durchführung der Aufsicht in der Fläche als auch hinsichtlich systemischer Risiken für alle Institute wahr. Sie ist Partner der Bankenaufsicht, jedoch keine im Verhältnis zur Bundesanstalt vorrangig zuständige Parallelaufsicht. Die Rolle der Bundesbank im Rahmen der Bankenaufsicht wird entgegen der Meinung des Bundesrates nicht geschwächt, sondern gestärkt. Eine Schwächung folgt auch nicht daraus, dass die Bundesbank im Bereich der laufenden Aufsicht Richtlinien der Anstalt zu beachten hat, die im Benehmen mit ihr ergehen. Die Bundesregierung hat sich hierbei an den gegenwärtigen KWG-Regelungen orientiert.

Was die Verknüpfung des vorliegenden Gesetzentwurfs mit dem Entwurf des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank angeht, so ist beabsichtigt, beide Vorhaben künftig gemeinsam zu behandeln.

Die 100 %ige Finanzierung der Kosten bedeutet entgegen der Auffassung des Bundesrates nicht grundsätzlich erhebliche Zusatzkosten für die beaufsichtigten Unternehmen, weil bereits schon jetzt 90 % der Kosten auf die Marktteilnehmer umgelegt werden, zumal diese über den Verwaltungsrat an der Kostenkontrolle maßgeblich beteiligt werden und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof gesichert bleibt.

Die gewählte Finanzierungsform durch Umlage der Kosten auf die beaufsichtigten Marktteilnehmer dient hierbei weniger der Entlastung als vielmehr dazu, eine Stellenbewirtschaftung zu ermöglichen. Dies ist erforderlich, um die Aufsichtsaufgaben zukünftig – und insoweit hat der Bundesrat zurecht auf die Herausforderungen, die insbesondere aus dem Basel II-Prozess erwartet werden, hingewiesen – bewältigen zu können. Angesichts der starken Vertretung der zahlungspflichtigen bei der Besetzung des Verwaltungsrats, der wesentlich den Haushalt der Anstalt beschließt und der nach wie vor bestehenden Prüfungspflicht des Bundesrechnungshofs sind ausufernde Kosten auch von daher nicht zu erwarten. Auch ist der Hinweis des Bundesrates, eine zumindest teilweise aus öffentlichen Mitteln zu erfolgende Finanzierung sei wegen der vornehmlich im öffentlichen Interesse liegenden Durchführung der Finanzmarktaufsicht geboten, nicht überzeugend. In einem vergleichbaren Fall, nämlich der Erstattung der Kosten der Börsenaufsichtsbehörden, sieht ein Bundesland in einer länderspezifischen Kostenregelung bereits auch eine 100 %-Erstattung vor.

Insbesondere wegen der hochkomplexen Risikomodelle besteht unabweisbar im Bereich der Säule Bankenaufsicht ein Bedarf an qualifizierten Spezialisten, die die Anstalt im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken am Markt rekrutieren muss. Dabei geht es jedoch nur um relativ wenige außertariflich bezahlte Mitarbeiter. Zudem muss wegen des notwendigen Aktualitäts- und Praxisbezuges die Möglichkeit einer befristeten Beschäftigung in Betracht gezogen werden. Die vom Bundesrat geäußerte Besorgnis, die mit der geplanten außertariflichen Vergütungsmöglichkeit für Angestellte in der Anstalt führe zu einer ungerechtfertigten Privilegierung von Angestellten gegenüber Beamten, wird daher nicht geteilt Der Beschäftigtenstatus insgesamt wird hierdurch nicht verschoben. Ein Widerspruch der Regelung zum Funktionsvorbehalt nach Artikel 33 Abs. 4 GG, der lediglich vorschreibt, dass für hoheitliche Aufgaben in der Regel, d. h. nicht ausnahmslos, Beamte heranzuziehen sind, ist darin nicht zu sehen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333